BM

Kętrzyn, dnia 5 października 2026 r.

Wnoszący petycję

[redacted]

MINISTERSTWO SPRAWIEDLIWOŚCI
2026 -10- 09
[redacted]

Adresat
Minister Sprawiedliwości
Ministerstwo Sprawiedliwości
Aleje Ujazdowskie 11
00-950 Warszawa

PETYCJA
w sprawie zmian w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej

Petitum

Działając na podstawie art. 2 ust. 1–3 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach, składam niniejszą petycję w interesie publicznym i zwracam się do Ministra Sprawiedliwości o podjęcie prac legislacyjnych, w tym przygotowanie projektu nowelizacji ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, w szczególności poprzez:

1. **wprowadzenie obiektywnych kryteriów dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej**, w miejsce systemu opartego zasadniczo na oświadczeniu osoby zainteresowanej o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej;
2. **wprowadzenie mieszanego systemu kwalifikacji**, uwzględniającego kryterium dochodowe oraz szczególne sytuacje życiowe lub społeczne uzasadniające dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej niezależnie od dochodu;
3. **przeniesienie weryfikacji uprawnienia do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej na etap poprzedzający udzielenie porady**, tak aby radca prawny lub adwokat udzielający pomocy otrzymywał osobę już zakwalifikowaną do systemu;
4. **doprecyzowanie ustawowego zakresu nieodpłatnej pomocy prawnej**, w szczególności poprzez jednoznaczne rozgraniczenie profesjonalnej pomocy prawnej od czynności technicznych, biurowych i kancelaryjnych, takich jak przepisywanie dostarczonych tekstów, wykonywanie kopii dokumentów czy drukowanie materiałów niezwiązanych bezpośrednio z udzielaną pomocą;
5. **wzmocnienie zasady wynikającej z art. 2 ust. 1 ustawy**, zgodnie z którą funkcjonowanie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej nie zwalnia organów administracji publicznej oraz ich jednostek organizacyjnych z wykonywania przypisanych im ustawowo zadań w zakresie informowania, poradnictwa i obsługi obywateli;
6. **wprowadzenie mechanizmów przeciwdziałających traktowaniu NPP jako stałej i nieograniczonej bezpłatnej obsługi prawnej**, przy jednoczesnym pozostawieniu możliwości wielokrotnego skorzystania z pomocy w przypadkach rzeczywiście tego wymagających;

RPW/424046/2026 P
Data:2026-10-09

7. **przyjęcie bezpośredniego kontaktu z osobą korzystającą z pomocy jako podstawowej formy udzielania NPP**, przy zachowaniu możliwości świadczenia pomocy na odległość w uzasadnionych przypadkach;
8. **doprecyzowanie zasad odmowy albo zakończenia udzielania pomocy** w sytuacji agresji, gróźb, znieważania lub innego zachowania uniemożliwiającego prawidłowe przeprowadzenie porady.

Uzasadnienie

Petycję kieruję do Ministra Sprawiedliwości z uwagi na jego kompetencje w zakresie systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Zgodnie z art. 25 ustawy zorganizowanie nieodpłatnej pomocy prawnej należy do zakresu działania Ministra Sprawiedliwości oraz innych organów administracji publicznej zgodnie z ich właściwością. Minister dokonuje również oceny wykonywania zadań systemu na podstawie art. 16 ust. 1 oraz wydaje przepisy wykonawcze na podstawie art. 13 ustawy. Przedmiotem petycji jest podjęcie prac nad zmianą regulacji ustawowej, a nie rozstrzygnięcie indywidualnej sprawy przez organizatora punktu.

Niniejszą petycję składam jako radca prawny, który świadczy nieodpłatną pomoc prawną w ramach systemu NPP nieprzerwanie od grudnia 2016 r.

Przedstawione postulaty nie wynikają zatem wyłącznie z analizy przepisów ustawy, lecz przede wszystkim z niemal dziesięcioletniego doświadczenia w ich praktycznym stosowaniu oraz bezpośredniego kontaktu z osobami korzystającymi z nieodpłatnej pomocy prawnej.

Nie kwestionuję potrzeby istnienia publicznego systemu nieodpłatnej pomocy prawnej. Przeciwnie, uważam, że powinien on stanowić rzeczywiste zabezpieczenie dostępu do profesjonalnej pomocy prawnej dla osób, dla których poniesienie kosztów odpłatnej pomocy radcy prawnego lub adwokata stanowi rzeczywistą barierę.

Wieloletnia praktyka wskazuje jednak na potrzebę ponownego określenia zarówno kręgu osób uprawnionych, jak i zakresu świadczonej pomocy oraz relacji pomiędzy NPP, a zadaniami wykonywanymi przez organy i jednostki administracji publicznej.

I. Kryteria dostępu do nieodpłatnej pomocy prawnej

Obecny mechanizm kwalifikowania do NPP w zasadniczym zakresie opiera się na oświadczeniu osoby zainteresowanej, że nie jest ona w stanie ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej.

Rozwiązanie takie jest proste organizacyjnie, jednak w praktyce powoduje, że dostęp do świadczenia finansowanego ze środków publicznych może uzyskać również osoba, której rzeczywista sytuacja materialna nie uzasadnia korzystania z bezpłatnej pomocy państwa.

W swojej praktyce spotkałem się między innymi ze sprawą dotyczącą podziału nieruchomości mieszkalnej, której wartość osoba korzystająca z pomocy określała na około 3 mln zł. Z NPP korzystały również osoby będące w trakcie budowy własnych domów.

Zdarzały się także przypadki, w których osoby korzystające z NPP wprost wskazywały, że nie widzą powodu korzystania z odpłatnej pomocy adwokata lub radcy prawnego, skoro pomoc prawną mogą uzyskać bezpłatnie w ramach NPP.

Oczywiście ani posiadanie nieruchomości o znacznej wartości, ani budowa domu nie przesądzają same przez się o możliwości poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Wartość posiadanego majątku nie musi odpowiadać bieżącej sytuacji dochodowej lub płynności finansowej.

Przykłady te pokazują jednak słabość systemu, który nie dysponuje dostatecznie obiektywnym mechanizmem pozwalającym rozróżnić sytuację rzeczywistej potrzeby od korzystania z NPP przede wszystkim dlatego, że usługa ta jest dostępna bezpłatnie.

Zasadne byłoby zatem wprowadzenie modelu mieszanego.

Podstawę dostępu mogłoby stanowić określone kryterium dochodowe, uzupełnione o katalog sytuacji, w których pomoc przysługiwałaby niezależnie od dochodu lub na zasadach szczególnych. Mogłyby to być przykładowo określone kategorie wiekowe, ciąża, niepełnosprawność, korzystanie z pomocy społecznej, status kombatanta albo szczególna sytuacja losowa.

Katalog ten i konkretne progi powinny oczywiście zostać ustalone przez ustawodawcę po analizie skutków społecznych i finansowych proponowanych rozwiązań.

II. Prawnik powinien udzielać pomocy prawnej, a nie kwalifikować do systemu

Ewentualne wprowadzenie kryterium dochodowego nie powinno prowadzić do przerzucenia obowiązku jego badania na radcę prawnego lub adwokata pełniącego dyżur.

Kwalifikowanie osoby do systemu powinno następować przed skierowaniem jej do prawnika, w ramach rejestracji albo odrębnej procedury prowadzonej przez organizatora.

Osoba przychodząca na poradę powinna być już osobą, której uprawnienie do skorzystania z NPP zostało ustalone.

Rolą radcy prawnego lub adwokata powinno być udzielenie profesjonalnej pomocy prawnej, a nie badanie dochodów, majątku i sytuacji osobistej beneficjenta oraz rozstrzyganie bezpośrednio przed poradą, czy jest on dostatecznie niezamożny, aby skorzystać z pomocy finansowanej ze środków publicznych.

Takie rozdzielenie funkcji chroniłoby również relację pomiędzy prawnikiem, a osobą korzystającą z pomocy.

III. NPP jest pomocą prawną, a nie obsługą techniczną lub biurową

W praktyce pojawia się również problem niewłaściwego rozumienia zakresu NPP.

Zdarzają się oczekiwania, aby radca prawny lub adwokat wykonywał czynności czysto techniczne, takie jak przepisywanie na komputerze tekstu przyniesionego przez osobę korzystającą z pomocy, drukowanie dokumentów, wykonywanie kopii lub inne czynności mające w istocie charakter sekretarski.

Należy wyraźnie odróżnić sporządzenie przez prawnika projektu pisma w ramach udzielanej pomocy prawnej od mechanicznego przepisania tekstu przygotowanego przez inną osobę.

NPP powinno zapewniać profesjonalną pomoc prawną, a nie zastępować sekretariat, punkt ksero, punkt druku czy inne usługi techniczno-biurowe.

Problem może być potęgowany przez lokalizowanie punktów NPP w budynkach urzędów. Osoba korzystająca z pomocy może wówczas postrzegać radcę prawnego lub adwokata jako kolejnego pracownika urzędu zobowiązanego do kompleksowego „załatwienia sprawy".

Dlatego zasadne jest również wyraźniejsze informowanie osób zapisujących się na poradę o charakterze i granicach nieodpłatnej pomocy prawnej.

IV. NPP nie może zastępować obowiązków administracji publicznej

Szczególnie istotnym problemem obserwowanym w praktyce jest kierowanie do punktów NPP osób, których sprawy powinny zostać w pierwszej kolejności wyjaśnione przez właściwy organ lub jednostkę administracji publicznej.

Problem ten nie ogranicza się do jednej kategorii spraw.

Zdarzają się przypadki kierowania do NPP osób poszukujących pomocy powiatowego rzecznika konsumentów, ale również osób zwracających się wcześniej do ośrodków pomocy społecznej, powiatowych centrów pomocy rodzinie oraz innych instytucji publicznych.

Samo występowanie w sprawie zagadnienia prawnego nie powinno stanowić podstawy do odesłania obywatela do NPP.

Jeżeli udzielenie określonej informacji, wyjaśnienia procedury, przyjęcie wniosku, wskazanie wymaganych dokumentów lub inna forma pomocy należy do ustawowych zadań konkretnego organu lub jednostki, istnienie systemu NPP nie powinno prowadzić do przerzucenia tego obowiązku na radcę prawnego lub adwokata.

W praktyce może bowiem powstawać mechanizm, w którym osobę, której sprawy pracownik danej instytucji nie wyjaśnił, kieruje się po prostu do „darmowego prawnika".

Prowadzi to do niepożądanego zjawiska traktowania punktów NPP jako uniwersalnego miejsca, do którego kierowane są sprawy nieobsłużone lub niedostatecznie wyjaśnione przez właściwe instytucje.

Tymczasem ustawodawca już obecnie przyjmuje zasadę, zgodnie z którą regulacja dotycząca NPP nie zwalnia organów administracji publicznej z wykonywania określonych w ustawach zadań w zakresie poradnictwa.

Zasadę tę należy wzmocnić i przełożyć na praktyczne obowiązki organizacyjne.

W szczególności należałoby jednoznacznie wskazać, że organ lub jednostka administracji publicznej nie powinny kierować osoby do NPP w celu uzyskania informacji lub pomocy, której udzielenie należy do ich własnych ustawowych zadań.

Należy również jasno komunikować, że samo skierowanie osoby przez urząd do punktu NPP nie tworzy po jej stronie uprawnienia do skorzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej.

V. NPP nie powinno być postrzegane jako powszechna bezpłatna kancelaria

Doświadczenia praktyczne wskazują również na potrzebę wyraźniejszego komunikowania społecznej funkcji systemu.

Wypowiedzi osób korzystających z pomocy sprowadzające się do stwierdzenia, że nie ma potrzeby płacenia adwokatowi lub radcy prawnemu, skoro pomoc można uzyskać bezpłatnie

w NPP, pokazują, że przynajmniej część odbiorców postrzega system jako bezpłatny odpowiednik usług świadczonych na rynku.

Nie taki powinien być zasadniczy cel publicznego systemu pomocy prawnej.

NPP powinno przede wszystkim usuwać ekonomiczną barierę dostępu do prawa, a nie tworzyć powszechną bezpłatną alternatywę dla odpłatnej pomocy prawnej niezależnie od sytuacji osoby korzystającej z systemu.

Problem ten ma również wymiar społeczny. Termin wykorzystany przez osobę, która jest w stanie samodzielnie ponieść koszt odpłatnej pomocy prawnej, może oznaczać brak dostępnego terminu dla osoby, której sytuacja rzeczywiście uniemożliwia skorzystanie z usług kancelarii.

VI. Wielokrotne korzystanie z NPP

Rozważenia wymaga również wprowadzenie mechanizmu zapobiegającego przekształcaniu NPP w stałą, nieograniczoną obsługę prawną tej samej osoby.

Nie postuluję prostego i bezwzględnego limitu liczby porad. Istnieją bowiem sprawy, które ze swojej natury wymagają kilku kontaktów z prawnikiem, a sytuacja życiowa konkretnej osoby może uzasadniać udzielenie kolejnej pomocy.

System powinien jednak pozwalać identyfikować przypadki wielokrotnego korzystania z NPP i odpowiednio reagować na sytuacje, w których pomoc publiczna zaczyna faktycznie zastępować stałą obsługę prawną.

VII. Bezpośrednia forma udzielania pomocy

Zasadą powinno być udzielanie NPP podczas bezpośredniego spotkania prawnika z osobą korzystającą z pomocy. Postulat ten wymaga zmiany art. 8 ust. 3a ustawy, który od dnia 1 stycznia 2026 r. dopuszcza korzystanie z pomocy w punkcie albo za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość.

Kontakt osobisty ułatwia prawidłowe ustalenie stanu faktycznego, analizę dokumentów, zadawanie pytań oraz upewnienie się, że osoba prawidłowo zrozumiała udzieloną poradę.

Nie oznacza to potrzeby całkowitego wyeliminowania pomocy udzielanej na odległość. Powinna ona jednak pełnić funkcję uzupełniającą, w szczególności w przypadkach, w których sytuacja zdrowotna, niepełnosprawność, miejsce pobytu lub inne uzasadnione okoliczności przemawiają za taką formą kontaktu.

VIII. Bezpieczeństwo i możliwość zakończenia porady

Zasadne jest również doprecyzowanie sytuacji, w których radca prawny lub adwokat może odmówić udzielenia albo kontynuowania pomocy.

Dotyczy to przede wszystkim agresji, gróźb, znieważania oraz innych zachowań, które uniemożliwiają spokojne i profesjonalne przeprowadzenie porady albo zagrażają bezpieczeństwu osoby udzielającej pomocy lub innych osób przebywających w punkcie.

Regulacja taka służyłaby nie tylko ochronie prawników, ale także prawidłowemu i bezpiecznemu funkcjonowaniu systemu.

Podsumowanie

Przedstawione postulaty wynikają z doświadczeń zdobytych podczas świadczenia nieodpłatnej pomocy prawnej od grudnia 2016 r.

Ich celem nie jest ograniczenie dostępu do pomocy prawnej osobom rzeczywiście jej potrzebującym.

Przeciwnie, celem proponowanych zmian jest takie ukształtowanie systemu, aby ograniczone środki publiczne oraz dostępne terminy porad były kierowane przede wszystkim do osób, dla których koszt profesjonalnej odpłatnej pomocy prawnej stanowi rzeczywistą barierę.

Jednocześnie radca prawny lub adwokat świadczący NPP powinien móc skoncentrować się na tym, do czego posiada kwalifikacje zawodowe i do czego system został powołany – na udzielaniu profesjonalnej pomocy prawnej.

NPP nie powinno zastępować ustawowych obowiązków administracji publicznej, stałej obsługi prawnej, sekretariatu ani usług techniczno-biurowych.

Wnoszę zatem o przeanalizowanie przedstawionych problemów oraz podjęcie prac nad zmianą przepisów regulujących system nieodpłatnej pomocy prawnej w opisanym wyżej kierunku.

Propozycje brzmienia przepisów realizujących wskazane postulaty przedstawiam w załączniku nr 1. Wysokość progu dochodowego pozostawiam do ustalenia przez ustawodawcę, po analizie skutków społecznych i finansowych.

[redacted]

Załącznik nr 1 — Propozycja zmian legislacyjnych

Załącznik nr 1 do petycji w sprawie zmian w systemie nieodpłatnej pomocy prawnej

Założenia projektu

Niniejszy załącznik przedstawia proponowane brzmienie przepisów realizujących osiem postulatów petycji. Punktem odniesienia jest ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej (Dz. U. z 2026 r. poz. 44), z uwzględnieniem zmian obowiązujących od dnia 1 stycznia 2026 r. Propozycje wynikają z doświadczeń radcy prawnego świadczącego nieodpłatną pomoc prawną od grudnia 2016 r.

Wysokość progu dochodowego pozostawia się do ustalenia przez ustawodawcę. Oznaczenie [K] w proponowanym art. 4 ust. 1 oznacza wielokrotność ustawowych kryteriów dochodowych pomocy społecznej, wymagającą określenia w toku prac legislacyjnych. Katalog szczególnych kategorii uprawnionych stanowi propozycję do konsultacji. Załącznik może być przedłożony jako materiał do prac nad nowelizacją; nie stanowi kompletnego projektu ustawy gotowego do uchwalenia bez rozstrzygnięcia progu, oceny skutków finansowych i końcowej redakcji legislacyjnej.

Ponieważ obowiązujący art. 4 reguluje łącznie dostęp do nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, projekt utrzymuje wspólne zasady kwalifikacji. Ograniczenia dotyczące zakresu czynności prawnika odnoszą się natomiast do nieodpłatnej pomocy prawnej i nie ograniczają działań doradcy przewidzianych w art. 3a.

A. Proponowane zmiany przepisów

1. Obowiązki administracji publicznej

W art. 2 po ust. 2 proponuje się dodanie ust. 3 i 4 w brzmieniu:

„3. Organy administracji publicznej oraz ich jednostki organizacyjne nie mogą zastępować wykonania własnych ustawowych obowiązków informacyjnych, wyjaśniających lub pomocowych skierowaniem osoby do punktu nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego. Przepis ten nie wyłącza poinformowania osoby o możliwości uzyskania pomocy w punkcie po wykonaniu tych obowiązków ani w zakresie wykraczającym poza zadania danego organu lub jednostki.

4. Poinformowanie osoby o możliwości uzyskania pomocy w punkcie lub skierowanie jej do punktu nie stanowi potwierdzenia uprawnienia do korzystania z nieodpłatnej pomocy prawnej lub nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego."

2. Zakres nieodpłatnej pomocy prawnej

W art. 3 po ust. 2 proponuje się dodanie ust. 3–5 w brzmieniu:

„3. Nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje samodzielnych usług technicznych lub biurowych, w szczególności mechanicznego przepisywania tekstów przygotowanych przez osobę korzystającą z pomocy, wykonywania kopii dokumentów lub drukowania materiałów, jeżeli czynności te nie są niezbędne do udzielenia pomocy w zakresie określonym w ust. 1.

4. Przepis ust. 3 nie wyłącza sporządzenia projektu pisma w zakresie określonym w ust. 1 ani wykonania czynności technicznych niezbędnych do jego przygotowania i przekazania osobie uprawnionej. Nie może również stanowić podstawy odmowy zastosowania rozwiązań zapewniających osobie z niepełnosprawnością dostęp do pomocy.

5. Nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje reprezentowania osoby uprawnionej przed sądami, organami lub innymi podmiotami ani przejęcia prowadzenia jej sprawy. Nie wyłącza to kolejnych porad oraz innych czynności określonych w ust. 1, uzasadnionych potrzebą rozwiązania problemu prawnego."

3. Kryteria dostępu i kwalifikacja przez starostę

Proponuje się nadanie art. 4 następującego brzmienia, z pozostawieniem wartości [K] do określenia przez ustawodawcę:

„Art. 4. 1. Nieodpłatna pomoc prawna i nieodpłatne poradnictwo obywatelskie przysługują osobie fizycznej, której dochód nie przekracza [K]-krotności kryterium dochodowego osoby samotnie gospodarującej albo której dochód na osobę w rodzinie nie przekracza [K]-krotności kryterium dochodowego na osobę w rodzinie, określonych w przepisach o pomocy społecznej. Dochód oraz skład rodziny ustala się zgodnie z art. 6 pkt 14 oraz art. 8 ust. 3–13 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej.

2. Niezależnie od kryterium dochodowego pomoc przysługuje:

1) osobie posiadającej orzeczenie o znacznym albo umiarkowanym stopniu niepełnosprawności lub orzeczenie równoważne na podstawie przepisów odrębnych;

2) kobiecie w ciąży;

3) osobie, której przyznano świadczenie pieniężne z pomocy społecznej i której uprawnienie do tego świadczenia pozostaje aktualne;

4) osobie doznającej przemocy domowej, w sprawie związanej z tą przemocą;

5) osobie, która wskutek zdarzenia losowego, klęski żywiołowej albo nagłego pogorszenia sytuacji zdrowotnej lub rodzinnej nie może ponieść kosztów odpłatnej pomocy prawnej bez uszczerbku dla koniecznego utrzymania siebie i rodziny.

3. Pomoc w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej przysługuje osobie fizycznej prowadzącej jednoosobową działalność gospodarczą, która spełnia warunki określone w ust. 1 albo 2 i nie zatrudniała innych osób w ciągu ostatniego roku. Przepis nie uchybia wymaganiom wynikającym z przepisów o pomocy publicznej.

4. Uprawnienie do korzystania z pomocy ustala starosta, na wniosek osoby zainteresowanej, przed pierwszą poradą. Wniosek może zostać złożony w postaci papierowej lub elektronicznej albo ustnie do protokołu. Wniosek można złożyć staroście dowolnego powiatu; potwierdzenie uprawnienia jest skuteczne na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

5. Starosta ustala uprawnienie na podstawie dokumentów potwierdzających spełnienie właściwej przesłanki. Żąda wyłącznie informacji i dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia wniosku, z uwzględnieniem dokumentów oraz danych, które może uzyskać na podstawie obowiązujących przepisów od innych organów. Nie wymaga

dokumentów dotyczących treści problemu prawnego, jeżeli nie są niezbędne do ustalenia uprawnienia.

6. Jeżeli przedstawienie dokumentu nie jest możliwe albo wymagałoby niewspółmiernego wysiłku, starosta może ustalić daną okoliczność na podstawie innych dowodów, w tym oświadczenia wnioskodawcy. Ustalenie uprawnienia na podstawie ust. 2 pkt 4 nie może być uzależnione od uprzedniego zawiadomienia o przestępstwie lub wszczęcia procedury »Niebieskie Karty«.

7. Potwierdzenie uprawnienia następuje w drodze czynności materialno-technicznej niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni od otrzymania kompletnego wniosku. Potwierdzenie wydaje się na okres 6 miesięcy, chyba że dokumentowana przesłanka uzasadnia krótszy okres. Osoba uprawniona zawiadamia starostę o ustaniu przesłanki; cofnięcie potwierdzenia następuje w drodze decyzji administracyjnej.

8. Odmowa potwierdzenia uprawnienia następuje w drodze decyzji administracyjnej. Do postępowania w sprawie ustalenia uprawnienia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Od decyzji starosty przysługuje odwołanie do samorządowego kolegium odwoławczego.

9. Jeżeli zwłoka w udzieleniu pomocy może spowodować utratę możliwości dokonania czynności w terminie albo poważną szkodę dla praw lub interesów osoby zainteresowanej, starosta może wydać tymczasowe potwierdzenie uprawnienia na podstawie wniosku i uprawdopodobnienia przesłanki dostępu. Potwierdzenie to uprawnia do jednej pilnej porady. Dokumenty uzupełnia się w terminie 14 dni; ich nieprzedstawienie nie powoduje obowiązku zapłaty za już udzieloną poradę, ale wymaga zakończenia postępowania w sprawie potwierdzenia uprawnienia.

10. Osobie udzielającej pomocy przekazuje się wyłącznie informację o potwierdzeniu uprawnienia i okresie jego ważności. Nie przekazuje się jej dokumentów dotyczących dochodu, stanu zdrowia lub innych okoliczności będących podstawą kwalifikacji. Osoba udzielająca pomocy nie ustala ani nie weryfikuje tych przesłanek.

11. Starosta jest administratorem danych osobowych przetwarzanych w celu ustalenia uprawnienia. Przetwarza imię i nazwisko, dane kontaktowe oraz dane dotyczące przesłanki dostępu wyłącznie w zakresie niezbędnym do ustalenia uprawnienia, rozpatrzenia środków zaskarżenia i kontroli legalności rozstrzygnięcia. Dane dotyczące zdrowia przetwarza się w niezbędnym zakresie ze względu na ważny interes publiczny polegający na zapewnieniu dostępu do pomocy prawnej, z ograniczeniem dostępu do imiennie upoważnionych pracowników.

12. Dokumentację kwalifikacyjną przechowuje się przez rok od końca roku kalendarzowego, w którym wygasło lub cofnięto potwierdzenie uprawnienia albo ostatecznie odmówiono jego wydania. Jeżeli trwa postępowanie administracyjne lub sądowe dotyczące uprawnienia, dokumentację przechowuje się do jego prawomocnego zakończenia, nie krócej niż przez okres wskazany w zdaniu pierwszym. Po upływie tego okresu dokumentację usuwa się.

13. Dokumentacji kwalifikacyjnej nie łączy się z kartą pomocy. Potwierdzenie uprawnienia nie zawiera oznaczenia przesłanki dostępu, wysokości dochodu ani danych o stanie zdrowia.

14. Minister Sprawiedliwości określi, w drodze rozporządzenia, wzory wniosku i potwierdzenia uprawnienia oraz sposób dokumentowania kwalifikacji i przekazywania informacji o jej wyniku, uwzględniając dostępność dla osób z niepełnosprawnościami, możliwość składania wniosków bez korzystania z narzędzi cyfrowych, ograniczenie zakresu danych i ochronę ich poufności."

W art. 4^1 proponuje się zastąpienie zdania drugiego zdaniami:

„Przepisów art. 4 ust. 1–3 nie stosuje się. Przepisy art. 4 ust. 4–14 stosuje się odpowiednio, przy czym uprawnienie potwierdza się na podstawie oświadczenia o zamiarze dokonania zgłoszenia naruszenia prawa, bez żądania wskazania treści lub przedmiotu zgłoszenia."

4. Odmowa udzielenia lub zakończenie pomocy

W art. 5 proponuje się nadanie ust. 3 następującego brzmienia:

„3. Adwokat lub radca prawny może z ważnych powodów odmówić udzielenia nieodpłatnej pomocy prawnej albo zakończyć jej udzielanie. Informuje osobę uprawnioną o innych punktach na obszarze powiatu, chyba że bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa uniemożliwia przekazanie tej informacji; w takim przypadku informację przekazuje starosta, gdy ustanie zagrożenie."

Po ust. 3 proponuje się dodanie ust. 3a–3c w brzmieniu:

„3a. Ważnym powodem jest w szczególności stosowanie przemocy, kierowanie gróźb lub zniewag albo uporczywe zachowanie uniemożliwiające udzielenie pomocy. Jeżeli zachowanie nie stwarza bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa, zakończenie porady z tej przyczyny poprzedza się wezwaniem do zaprzestania tego zachowania i uprzedzeniem o możliwości zakończenia porady.

3b. Sama niepełnosprawność, trudność w komunikowaniu się, zdenerwowanie, brak wiedzy prawnej lub krytyczna ocena porady nie stanowią ważnego powodu odmowy albo zakończenia pomocy. Przed podjęciem takiej decyzji uwzględnia się możliwość dostosowania sposobu komunikacji do potrzeb osoby uprawnionej.

3c. Fakt oraz zwięzłą przyczynę odmowy albo zakończenia pomocy dokumentuje się bez utrwalania informacji o sprawie wykraczających poza zakres niezbędny do wyjaśnienia zdarzenia. Starosta zapewnia sposób zgłaszania incydentów i podejmuje działania organizacyjne służące bezpieczeństwu w punkcie. Zakończenie pojedynczej porady nie pozbawia osoby uprawnienia do korzystania z systemu."

5. Dokumentowanie pomocy i odrębność kwalifikacji

W art. 7 ust. 3 proponuje się uchylenie pkt 2. Pozostawia się dokumentowanie karty pomocy zgodnie z pkt 1. Czynność kwalifikacyjna i przechowywanie dokumentów dostępu obciążają starostę, a nie osobę udzielającą pomocy.

W art. 7a po ust. 3 proponuje się dodanie ust. 4 w brzmieniu:

„4. W systemie teleinformatycznym można odnotować potwierdzenie uprawnienia, okres jego ważności oraz dane identyfikacyjne niezbędne do obsługi rejestracji. Dokumentów stanowiących podstawę kwalifikacji nie wprowadza się do tego systemu. Dane o potwierdzeniu uprawnienia usuwa się po upływie okresu określonego w art. 4 ust. 12. Osoba udzielająca pomocy ma dostęp wyłącznie do informacji o ważności potwierdzenia; system nie umożliwia powiązania dokumentacji kwalifikacyjnej z kartą pomocy."

6. Spotkanie osobiste jako zasada

W art. 8 proponuje się nadanie ust. 3a następującego brzmienia:

„3a. Nieodpłatnej pomocy prawnej udziela się, a nieodpłatne poradnictwo obywatelskie świadczy się co do zasady podczas bezpośredniego spotkania w punkcie. Na wniosek osoby uprawnionej pomoc może zostać udzielona za pośrednictwem środków porozumiewania się na odległość, jeżeli przemawiają za tym niepełnosprawność, stan zdrowia, obowiązki opiekuńcze, znaczna odległość od punktu albo inne uzasadnione okoliczności i możliwe jest należyte ustalenie stanu faktycznego oraz udzielenie pomocy. Organizator rejestracji nie wymaga szczegółowych danych medycznych na potwierdzenie potrzeby tej formy kontaktu. Przepisy ust. 3b i 8 stosuje się niezależnie od niniejszego ustępu."

Pozostawia się art. 5 ust. 4a dotyczący konieczności bezpośredniej analizy dokumentów oraz art. 8 ust. 3b i 8 dotyczące stanów szczególnych i dostępności pomocy poza punktem.

7. Informacja przekazywana podczas rejestracji

W art. 8 po ust. 5 proponuje się dodanie ust. 5a w brzmieniu:

„5a. Podczas rejestracji starosta albo osoba działająca z jego upoważnienia informuje osobę zgłaszającą się o zasadach potwierdzenia uprawnienia, zakresie i formach pomocy, dokumentach przydatnych do porady oraz zasadach bezpieczeństwa. Informacja obejmuje wyjaśnienie, że nieodpłatna pomoc prawna nie obejmuje reprezentacji i przejęcia prowadzenia sprawy ani samodzielnych usług technicznych lub biurowych. Przekazuje się ją w sposób dostępny i zrozumiały, z uwzględnieniem potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Informacja nie może sugerować, że udzielenie pomocy zwalnia właściwy organ lub jednostkę z wykonania własnych obowiązków."

8. Kolejne porady i przeciwdziałanie stałej obsłudze

W art. 8 po ust. 5a proponuje się dodanie ust. 5b–5d w brzmieniu:

„5b. Przy rejestracji kolejnego terminu w tej samej sprawie ustala się, czy zachodzi potrzeba dalszej pomocy, w szczególności z powodu nowych okoliczności, uzyskania dokumentów albo potrzeby wyjaśnienia sposobu wykonania wcześniej udzielonej porady. Potrzebę tę wskazuje osoba uprawniona lub osoba udzielająca pomocy. Sam fakt wcześniejszego korzystania z pomocy nie stanowi podstawy odmowy wyznaczenia kolejnego terminu.

5c. Jeżeli zgłoszenie dotyczy wyłącznie czynności pozostających poza ustawowym zakresem pomocy, osoba prowadząca rejestrację przekazuje informację o tym zakresie i, w miarę możliwości, o właściwej formie innego wsparcia. W przypadku wątpliwości co do prawnego charakteru problemu umożliwia się konsultację z osobą udzielającą pomocy; osoba prowadząca rejestrację nie rozstrzyga zagadnień prawnych.

5d. Starosta analizuje dane o liczbie wizyt w tej samej sprawie, dokumentowane zgodnie z art. 7, w celu usprawnienia organizacji pomocy. Analiza nie może prowadzić do wprowadzenia pozaustawowego limitu porad, ingerencji w treść porady lub naruszenia tajemnicy zawodowej. Nie tworzy się na jej potrzeby imiennej ewidencji spraw ani nie łączy kart pomocy z dokumentacją kwalifikacyjną."

9. Dostosowanie przepisów dotyczących organizacji pozarządowych

W art. 11 proponuje się nadanie ust. 5 następującego brzmienia:

„5. Oświadczenie, o którym mowa w ust. 4, składa się osobie udzielającej pomocy w formie pisemnej, a w przypadku pomocy udzielanej na odległość – ustnej. Oświadczenia pisemne przechowuje się w sposób uniemożliwiający dostęp osób nieupoważnionych i powiązanie z kartą pomocy, a następnie przekazuje staroście do dziesiątego dnia następnego miesiąca. Starosta przechowuje je przez trzy lata od końca roku kalendarzowego, w którym zostały złożone. Informację o oświadczeniu ustnym odnotowuje się w systemie teleinformatycznym; Minister Sprawiedliwości przechowuje ją przez pięć lat od końca roku kalendarzowego, w którym została odnotowana. Administratorami danych są odpowiednio starosta i Minister Sprawiedliwości."

W art. 11 ust. 10 proponuje się zastąpienie odesłania „art. 5 ust. 2–5" odesłaniem „art. 5 ust. 2–5, w tym ust. 3a–3c". Obowiązki bezpieczeństwa stosuje się odpowiednio do wszystkich osób udzielających pomocy lub świadczących poradnictwo w punktach organizacji pozarządowych.

Proponuje się uchylenie załącznika nr 1 do ustawy, zawierającego dotychczasowe oświadczenie o niemożności poniesienia kosztów odpłatnej pomocy prawnej. Załącznik nr 2, dotyczący świadomości uzyskania pomocy od osoby niebędącej adwokatem, radcą prawnym ani doradcą podatkowym, pozostawia się bez zmian.

10. Wdrożenie i przepisy przejściowe

Proponuje się następujące przepisy nowelizacji:

„Art. 2. 1. Do oświadczeń złożonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy dotychczasowe w zakresie ich przechowywania i ochrony danych.

2. Osobie, której termin porady wyznaczono przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, udziela się tej porady na dotychczasowych zasadach dostępu. Do kolejnych porad stosuje się przepisy w nowym brzmieniu.

3. Starostowie dostosują procedury rejestracji, informacje dla mieszkańców i umowy dotyczące prowadzenia punktów do przepisów niniejszej ustawy najpóźniej do dnia jej wejścia w życie. Minister Sprawiedliwości w tym terminie dostosuje system teleinformatyczny i wyda przepisy wykonawcze wymagane dla kwalifikacji osób uprawnionych.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia."

Przed ostatecznym opracowaniem ustawy konieczne jest określenie finansowania dodatkowej pracy kwalifikacyjnej powiatów i zmian systemu teleinformatycznego, sprawdzenie potrzeby zmiany art. 19, art. 20 i limitów z art. 28 oraz dostosowanie rozporządzenia wydanego na

podstawie art. 13. Nie zakłada się, że nowe obowiązki zostaną sfinansowane przez zmniejszenie wynagrodzeń osób udzielających pomocy. Powyższe przepisy wdrożeniowe wymagają skoordynowania z przepisami finansowymi po przeprowadzeniu oceny skutków regulacji.

B. Uzasadnienie proponowanych rozwiązań

I. Obiektywne kryteria dostępu

Proponowane zastąpienie samego oświadczenia kryterium dochodowym służy kierowaniu środków publicznych do osób, dla których odpłatna pomoc stanowi rzeczywistą barierę. Odwołanie do kryteriów pomocy społecznej zapewnia punkt odniesienia podlegający ustawowej weryfikacji. Nie oznacza przyjęcia progu identycznego z progiem pomocy społecznej: wielokrotność [K] powinna uwzględniać koszt usług prawnych i potrzebę objęcia osób o dochodach wyższych niż najniższe progi socjalne.

Posiadanie nieruchomości o znacznej wartości lub budowa domu nie przesądzają o bieżącej zdolności do poniesienia kosztów pomocy. Dlatego projekt nie wprowadza automatycznego wyłączenia z powodu posiadania mieszkania ani wartości przedmiotu sprawy. Ustalenie kryterium dochodowego i jego wpływu na dostęp powinno poprzedzać badanie skutków społecznych.

II. Model mieszany i szczególne sytuacje

Katalog szczególny uzupełnia kryterium dochodowe, uwzględniając bariery związane z niepełnosprawnością, ciążą, przemocą domową i nagłą sytuacją losową. Stanowi propozycję do konsultacji, a nie katalog już uzgodniony w całości. Należy zbadać również zasadność kategorii wieku i statusu kombatanta, bez arbitralnego przyjmowania granic wieku w niniejszym załączniku.

Projekt zachowuje odrębną podstawę dostępu osób zamierzających zgłosić naruszenie prawa w rozumieniu przepisów o ochronie sygnalistów. Procedura nie może wymuszać ujawnienia treści planowanego zgłoszenia urzędnikowi kwalifikującemu do systemu.

III. Rozdzielenie kwalifikacji od porady

Za potwierdzenie uprawnienia odpowiada starosta, również gdy punkt prowadzi organizacja pozarządowa. Prawnik otrzymuje informację o ważnym uprawnieniu, a nie dokumentację sytuacji finansowej lub zdrowotnej. Pozwala mu to skoncentrować się na poradzie i chroni relację z osobą korzystającą z pomocy.

Odmowa w formie decyzji zapewnia możliwość kontroli przez samorządowe kolegium odwoławcze, a następnie sąd administracyjny. Tryb pilny zapobiega utracie terminów w okresie gromadzenia dokumentów. Papierowa i ustna forma wniosku chronią osoby wykluczone cyfrowo.

IV. Pomoc prawna i czynności techniczne

Rozgraniczenie usług biurowych i pomocy prawnej nie może wyłączać technicznych czynności potrzebnych do przygotowania projektu pisma, jego wydruku lub przekazania beneficjentowi. Podstawą jest funkcja czynności w konkretnej poradzie. Projekt wyłącza

samodzielną usługę przepisywania lub kopiowania, zachowując ustawowe sporządzanie projektów pism i dostępność dla osób z niepełnosprawnościami.

Wyjaśnienie braku reprezentacji i przejęcia prowadzenia sprawy pozwala prawidłowo określić oczekiwania już przy rejestracji. Nie ogranicza zakresu nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego, w którym ustawodawca przewidział odrębne formy wsparcia.

V. Własne obowiązki administracji

Propozycja konkretyzuje art. 2 ust. 1. Starostwo, ośrodek pomocy społecznej, powiatowe centrum pomocy rodzinie lub inna jednostka powinny wykonać własne obowiązki przed skierowaniem osoby do punktu. Nie wyłącza się informacji o NPP ani pomocy dotyczącej spraw wykraczających poza zadania danej instytucji, w tym niezależnej oceny prawnej jej działania.

Skierowanie przez urząd nie zastępuje potwierdzenia uprawnienia. Osoba udzielająca porady nie staje się przez takie skierowanie pracownikiem właściwego organu ani osobą zobowiązaną do wykonania za niego ustawowych zadań.

VI. Kolejne porady

Nie wprowadza się sztywnego limitu liczby porad. Złożone sprawy mogą wymagać kilku spotkań, a nowe dokumenty lub okoliczności uzasadniają dalszą pomoc. Mechanizm przeciwdziałający stałej obsłudze opiera się na ustawowym zakresie pomocy, informacji przy rejestracji i ustaleniu potrzeby kolejnego kontaktu.

Analiza organizacyjna korzysta z istniejących danych o liczbie wizyt w tej samej sprawie. Nie proponuje się centralnego imiennego rejestru spraw ani łączenia anonimowej karty pomocy z dokumentami dochodowymi. Ogranicza to obciążenie administracyjne i ryzyko naruszenia poufności.

VII. Bezpośredni kontakt

Obowiązujący od 1 stycznia 2026 r. art. 8 ust. 3a dopuszcza pomoc w punkcie lub na odległość. Projekt zmienia tę zasadę, nadając pierwszeństwo bezpośredniemu spotkaniu, ale zachowuje dostęp zdalny w uzasadnionych sytuacjach oraz istniejące rozwiązania szczególne. Nie wymaga od osoby zainteresowanej przedstawiania szczegółowej dokumentacji medycznej przy wyborze formy kontaktu.

Pozostawienie art. 5 ust. 4a umożliwia prawnikowi ocenę, czy zdalna porada wymaga osobistej analizy dokumentów. Forma porady powinna zapewniać jakość pomocy i dostęp osobom mającym rzeczywiste trudności w dotarciu do punktu.

VIII. Bezpieczeństwo i zakończenie porady

Projekt doprecyzowuje ważne powody odmowy oraz wprost obejmuje zakończenie już rozpoczętej porady. W przypadku bezpośredniego zagrożenia możliwa jest natychmiastowa reakcja. W pozostałych sytuacjach wezwanie do zmiany zachowania pozwala kontynuować pomoc, jeżeli problem ustąpi.

Wyraźnie odróżnia się agresję i groźby od zdenerwowania, krytyki lub trudności komunikacyjnych. Dokumentowanie incydentu służy wyjaśnieniu zdarzenia i działaniom

organizatora, a nie ujawnianiu treści porady. Przerwanie konkretnego spotkania nie skutkuje automatycznym pozbawieniem prawa do dalszej pomocy.

C. Kwestie do rozstrzygnięcia w toku prac legislacyjnych

1. Wartość [K] i wpływ progu na dostęp do pomocy, w tym sytuację osób samotnie gospodarujących, rodzin i osób prowadzących działalność gospodarczą.
2. Ostateczny katalog szczególnych kategorii uprawnionych, adekwatność objęcia niektórych grup niezależnie od dochodu oraz dokumenty umożliwiające prostą kwalifikację.
3. Koszty obsługi wniosków, odwołań i potwierdzeń, dodatkowe finansowanie powiatów oraz koszt dostosowania systemu. Nie przedstawia się niezweryfikowanych kwot, ani założenia o neutralności finansowej projektu.
4. Szczegółowa ocena ochrony danych, sposobu przetwarzania danych o zdrowiu, rozdzielenia rejestracji od karty pomocy i proporcjonalności okresów przechowywania.
5. Końcowe skoordynowanie odesłań ustawowych, przepisów wykonawczych i przejściowych, ocena zgodności z prawem Unii Europejskiej oraz konsultacje z samorządem terytorialnym, samorządami zawodowymi, organizacjami prowadzącymi punkty i przedstawicielami beneficjentów.

Podsumowanie

Przedstawione propozycje służą zapewnieniu rzeczywistego dostępu do profesjonalnej pomocy osobom potrzebującym, jasnemu określeniu funkcji punktów i rozdzieleniu zadań prawnika od kwalifikacji administracyjnej. Wnoszący petycję zwraca się o wykorzystanie niniejszego załącznika jako materiału do podjęcia prac legislacyjnych i konsultacji, z rozstrzygnięciem wskazanych parametrów przez ustawodawcę.

Podstawy prawne wykorzystane przy opracowaniu

1. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 44 — https://eli.gov.pl/api/acts/DU/2026/44/text/I/D20260044.pdf
2. Ustawa z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o nieodpłatnej pomocy prawnej, nieodpłatnym poradnictwie obywatelskim oraz edukacji prawnej, Dz. U. poz. 1166 — https://eli.gov.pl/api/acts/DU/2025/1166/text.pdf
3. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, tekst jednolity: Dz. U. z 2026 r. poz. 639 — https://api.sejm.gov.pl/eli/acts/DU/2026/639/text.pdf